

Étude économique de la Pologne, 2008

Comment s'orienter vers une croissance plus soutenable ?

Comment accroître la mobilité régionale de la main d'œuvre ?

Comment améliorer le policy mix ?

Comment accroître les incitatifs au travail et l'efficacité économique ?

Comment stimuler l'offre de logements à prix abordable dans les principales villes ?

Comment améliorer rapidement les infrastructures de transports ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

Résumé

Depuis deux ans, grâce à une croissance vigoureuse, la Pologne poursuit plus rapidement son rattrapage vis-à-vis des autres pays de l'OCDE. Après plusieurs années de stagnation, les créations d'emplois sont soutenues. Cela étant, l'expansion économique n'a pas permis de ramener les inactifs au travail et le chômage est tombé à un niveau insoutenable. Les perspectives à court terme sont surtout assombries par une demande excédentaire forte et une inflation en hausse, en dépit du fléchissement de l'activité à l'étranger. A moyen terme, la poursuite de l'expansion est également menacée par une structure démographique défavorable et par un taux d'activité obstinément faible.

- Un resserrement plus prononcé de la politique monétaire est indispensable pour éviter l'apparition d'une spirale salaires-prix et pour faciliter, à terme, le passage à l'euro. Dans cette optique, les autorités devraient compenser le relâchement budgétaire induit par un certain nombre de mesures récentes.
- De nouvelles réductions du coïnc fiscal sur les revenus du travail sont nécessaires pour améliorer les incitations au travail, mais la réforme fiscale ne devrait pas compromettre l'objectif de réduction du déficit présenté dans la version actualisée du Programme de convergence, de façon à assurer la viabilité des finances publiques.
- Il convient de remédier aux insuffisances des infrastructures en matière de logement et de transport, en particulier afin de faciliter la mobilité des travailleurs, de réduire les disparités régionales et d'atténuer les contraintes pesant sur l'offre globale.

Un resserrement des politiques macroéconomiques est souhaitable à la fois dans une optique à court terme et dans une perspective à moyen terme. L'expansion se poursuit à un rythme supérieur à la croissance potentielle, accentuant ainsi les contraintes de capacité alors même que l'inflation dépasse déjà largement l'objectif officiel. Afin d'éviter de compromettre une crédibilité chèrement acquise, le processus de relèvement des taux directeurs amorcé dès avril 2007 devrait être poursuivi. En outre, il conviendrait d'envisager de fournir davantage d'informations aux marchés sur les anticipations de la Banque centrale quant

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de la Pologne pour 2008. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé des 30 pays membres de l'Organisation et de la Commission européenne, est responsable de ces Études. Le Département des affaires économiques prépare un projet d'étude qui est ensuite modifié sur la base des délibérations et publié sous la responsabilité du Comité.

à l'évolution future de la situation économique et des taux d'intérêt, dans la mesure où cela contribue à faire mieux comprendre son engagement en faveur de la stabilité des prix à moyen terme. Le déficit budgétaire structurel a diminué en 2007, mais la politique budgétaire revêt en 2008 un caractère expansionniste, ce qui complique la tâche des autorités monétaires. De nouvelles réductions d'impôts étant prévues, les autorités doivent mettre au point un plan crédible de maîtrise des dépenses de manière à ramener le déficit à un niveau viable.

De nouvelles réductions du coin fiscal sur le travail renforceraient les incitations au travail, mais elles devront être financées. Les réductions devraient viser les bas revenus de manière à être aussi efficaces que possible par rapport à leur coût et elles pourraient être partiellement financées par une réforme des pensions de préretraite, mais d'autres sources de financement devront aussi être exploitées. Il ne semble guère possible d'accroître la TVA ou l'impôt sur les sociétés. En revanche, le produit des impôts sur la propriété – dont l'assiette est l'une de celles qui engendrent le moins de distorsions – est faible et pourrait être augmenté.

Une plus grande mobilité de la main-d'œuvre améliorerait la situation du marché du travail. La première priorité serait de revoir en profondeur les politiques en matière de logement. L'offre de logements se heurte à l'absence de plans d'urbanisme et à des obstacles réglementaires au développement d'un marché locatif. Cela limite l'accès à des logements abordables, notamment dans les grandes villes. La solution consiste à alléger davantage les contrôles sur les hausses de loyer et à permettre l'expulsion des locataires qui ne paient pas leur loyer. Il conviendrait aussi de rechercher des moyens plus efficaces de faciliter l'accession à la propriété que la bonification des emprunts. Par exemple, la suppression des droits de timbre sur les acquisitions de logements aboutirait au même résultat en nuisant moins à la mobilité des travailleurs.

Les perspectives de croissance sont aussi assombries par plusieurs autres obstacles. Il est indispensable de remédier aux insuffisances des infrastructures de transport pour accroître le potentiel de croissance. L'un des principaux défis sera de mettre à exécution les ambitieux projets actuels dans des délais suffisamment courts pour pouvoir absorber complètement et efficacement les importantes subventions de l'UE tout en évitant des dépassements de coûts massifs. Il y aurait lieu de faciliter l'accès des travailleurs étrangers du bâtiment au marché du travail. Il conviendrait aussi de réformer la législation concernant les marchés publics, afin notamment de limiter les recours abusifs et de simplifier la délivrance des permis de construire et la réalisation des études d'impact sur l'environnement. Il faudrait accorder davantage d'attention aux partenariats public-privé, qui peuvent potentiellement améliorer l'efficacité. Une intensification de la concurrence visant à stimuler l'entrepreneuriat et l'innovation aurait des effets bénéfiques sur le plan de la croissance. ■

Comment s'orienter vers une croissance plus soutenable ?

Au cours des deux dernières années, la Pologne a enregistré ses meilleurs résultats économiques depuis la fin des années 90, avec un taux de croissance de plus de 6 %. Elle se place ainsi au deuxième rang des pays de l'OCDE, réduisant sensiblement son écart de revenu par rapport aux moyennes de l'UE et de l'OCDE. Depuis qu'elle est entrée dans l'Union européenne, en 2004, son PIB par habitant est passé de 44 à 48 % de la moyenne de l'UE avant l'élargissement. En outre, après avoir pratiquement stagné pendant près d'une décennie, l'emploi a finalement commencé à contribuer notablement à l'amélioration du niveau de vie, avec une augmentation de l'ordre de 3 % par an. Cependant, l'offre de main-d'œuvre s'est contractée, bien que la population en âge de travailler ait encore augmenté. Ce nouveau recul du taux d'activité, particulièrement bas parmi les travailleurs âgés et les travailleurs sans qualifications, est très préoccupant, même si cela a contribué à une baisse spectaculaire du taux de chômage, qui est passé de près de 18 % en 2005 à 8½ % pour cent au quatrième trimestre de 2007. Simultanément, les gains de productivité se sont ralentis par rapport au début des années 2000.

Cette performance vigoureuse a eu pour revers une accentuation des pressions sur la demande, aggravée par la flambée des prix des produits alimentaires et énergétiques à l'échelle mondiale, avec tous les risques que cette conjonction de facteurs défavorables peut engendrer en termes de spirale salaires-prix, de bulles spéculatives et de coup de frein brutal par la suite. Jusqu'ici, ces risques ne se sont pas véritablement concrétisés, et les effets du ralentissement de l'activité économique à l'étranger pourraient contribuer à les neutraliser. Un ralentissement de la croissance en volume est attendue, à près de 6 % cette année et 5 % en 2009. Néanmoins, la hausse des prix à la consommation a déjà largement dépassé l'objectif officiel de 2.5 % et des pénuries de main-d'œuvre sont apparues dans de nombreuses branches, si bien que les augmentations de salaires ont été supérieures aux gains de productivité tout au long de 2007. Parallèlement, on peut craindre que les entreprises ne soient plus guère en mesure d'absorber les hausses des coûts unitaires de main-d'œuvre en réduisant leurs marges et que les prix continuent donc d'augmenter. Le secteur public se ressent aussi de cette situation, avec un regain de revendications salariales dans divers groupes et une hausse sensible des prix administrés.

Dans ce contexte, le meilleur moyen, sur le plan macroéconomique, de réorienter progressivement l'économie vers un atterrissage en douceur consiste à prendre des mesures pour veiller au respect des objectifs de moyen terme. Dans le cas de la politique monétaire, cela signifie de faire revenir l'inflation au niveau retenu pour cible en durcissant en conséquence les conditions monétaires. Sur le plan budgétaire, ceci implique la mise sur pied d'un plan crédible de réduction durable du déficit des administrations publiques corrigé des influences cycliques afin de le ramener à 1 % du PIB en 2011, ce qui est l'objectif officiel. S'agissant des politiques structurelles, l'apparition d'une demande excédentaire dans le contexte d'un chômage encore relativement élevé et de taux d'activité obstinément bas parmi de nombreux groupes prouve que de sérieux obstacles nuisent au bon fonctionnement du marché du travail. L'une des principales priorités est donc de lever ces obstacles afin de pouvoir exploiter au mieux les possibilités non négligeables d'augmentation des taux d'emploi, de manière à assurer durablement une croissance potentielle soutenue en dépit du retournement imminent des tendances démographiques. Deux questions méritent une attention particulière à cet égard. La première a trait à la conception des systèmes de prélèvements et de transferts : le coin fiscal considérable sur les travailleurs à bas salaires rend trop

coûteux l'emploi de certains d'entre eux et en dissuade d'autres de rechercher un emploi déclaré. Sur le plan des transferts, une proportion importante de travailleurs âgés peut se retirer de la population active à des conditions favorables bien avant l'âge légal de la retraite. ■

Comment accroître la mobilité régionale de la main d'œuvre ?

La deuxième question concerne les politiques qui nuisent à la mobilité de la main-d'œuvre à l'intérieur du pays. Malgré des disparités régionales de plus en plus marquées en termes d'activité économique, les travailleurs n'ont guère tendance à migrer des régions à chômage élevé vers celles où beaucoup d'emplois sont vacants (grandes villes). Il en résulte une grande dispersion des taux de chômage entre les régions et à l'intérieur de celles-ci. Or, le fait qu'un grand nombre de Polonais soient prêts à partir à l'étranger pour trouver un emploi laisse à penser que la faible mobilité observée à l'intérieur du pays est moins imputable à des facteurs culturels qu'à des obstacles spécifiques. De fait, l'accès à des logements abordables, dans les centres urbains en expansion rapide, est limité. Il est donc possible que la politique en matière de logement joue un rôle déterminant, du moins en ce qui concerne le sous-développement persistant du marché locatif privé. Y contribue également l'insuffisance des infrastructures de transport, qui rend les déplacements difficiles, même sur de relativement courtes distances. ■

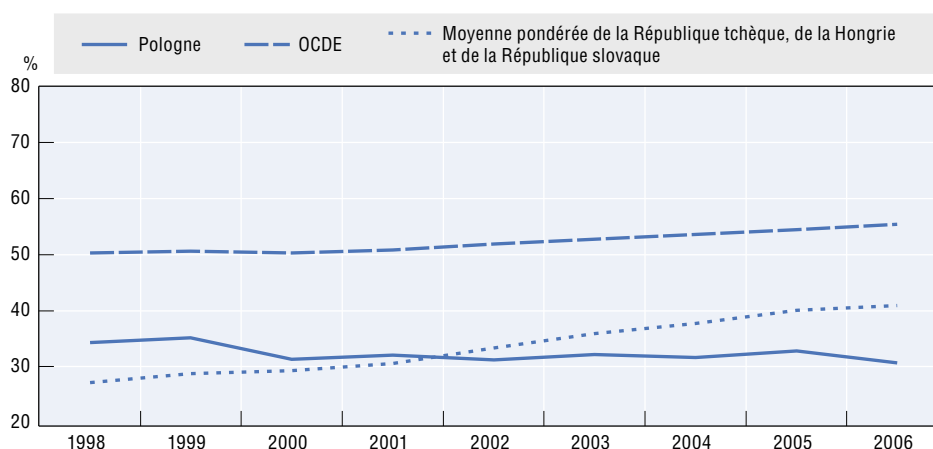
Comment améliorer le policy mix ?

Il n'est peut-être pas très surprenant que la hausse des prix à la consommation soit passée de moins de 1 % par an en 2006 à 4 % ces derniers temps, étant donné les chocs négatifs au niveau des produits alimentaires et de l'énergie et la forte expansion de l'économie. Alors que le premier facteur était naturellement imprévisible, la demande est devenue excédentaire sur le marché du travail et sur les marchés de produits en dépit de l'augmentation de la croissance potentielle, qui dépasse 5 % par an. Le Conseil de la politique monétaire a commencé de relever les taux directeurs en avril 2007. Cependant, l'inflation ayant augmenté plus rapidement que les taux d'intérêt nominaux, les taux d'intérêt réels ex post ont en fait diminué. Néanmoins, le taux de change réel s'est considérablement apprécié, suscitant un resserrement des conditions monétaires. Sauf si ces évolutions commencent rapidement de peser sur les pressions inflationnistes

Graphique 1.

LE TAUX D'ACTIVITÉ DES SENIORS A CHUTÉ

En pourcentage du groupe d'âge



Source : OCDE (2007), base de données des Perspectives de l'emploi.

sous-jacentes, on peut craindre que les anticipations inflationnistes ne s'accroissent et que la crédibilité chèrement acquise de la Banque nationale de Pologne (NBP) ne se dégrade, ce qui rendrait d'autant plus coûteux le retour de l'inflation au niveau de 2.5 % fixé comme objectif par la NBP. La réalisation de cet objectif permettra aussi vraisemblablement de satisfaire le critère de stabilité des prix de l'UE nécessaire pour rejoindre la zone euro.

La NBP a beaucoup progressé vers la fourniture de davantage d'informations aux marchés dans ses publications périodiques. Parmi les autres mesures pouvant être prises dans ce sens pourraient figurer la publication d'un ou plusieurs scénarios fondés sur une évolution des taux d'intérêt qui permettrait – du point de vue de la NBP – de revenir à l'objectif officiel d'inflation sur l'horizon de prévision. Surtout, il faudrait indiquer sans ambiguïté que seuls les membres du Comité de la politique monétaire sont autorisés à s'exprimer publiquement sur les questions de politique monétaire.

L'un des avantages incontestables de la conjoncture favorable de 2007, et en particulier de la forte baisse du chômage, a été une réduction substantielle du déficit des administrations publiques, qui est tombé à 2 % du PIB, contre 3.8 % en 2006 et un sommet de 6.3 % en 2003. Le dynamisme des recettes fiscales et, dans une moindre mesure, les économies réalisées au titre des dépenses de sécurité sociale, ont contribué à ce résultat plus satisfaisant que prévu. En outre, en ramenant son déficit à ce niveau, la Pologne a ouvert la voie à l'abrogation de la procédure en déficit excessif engagée à son encontre par l'Union européenne en 2004. Malgré cette évolution favorable, il sera sans doute plus difficile de poursuivre la réduction du déficit à court terme. Deux facteurs laissent en effet supposer un creusement de ce dernier en 2008 et, si les politiques restent inchangées, au-delà. Premièrement, avec le retour à une croissance plus modérée, la conjoncture aura une incidence moins favorable sur le budget : l'OCDE estime ce coût à 0.7 point de PIB environ. Deuxièmement, le budget de 2008 contient des mesures qui, au total, se traduisent par une orientation expansionniste (environ 0.8 points de PIB). La tâche de la NBP sera donc plus difficile.

En mars 2008, le gouvernement a mis à jour son programme de convergence, qui table sur une augmentation du déficit en 2008 et un assainissement régulier par la suite. Dans ce contexte, la priorité des autorités budgétaires doit être de s'en tenir aux objectifs de déficit tels qu'énoncés dans le Programme de façon à maintenir les finances publiques sur un sentier viable. Cela devrait se traduire par un déficit structurel de 1 % du PIB en 2011, objectif que le gouvernement s'est engagé à atteindre. A court terme, cet objectif sera difficile à concilier avec l'engagement de réduire les impôts sur le revenu en 2009 et avec la forte poussée des dépenses, due notamment au cofinancement des investissements d'infrastructure en liaison avec les fonds de l'UE et à la hausse prononcée des salaires dans le secteur public. Les dépenses pourraient être réduites plus facilement si un cadre de planification pluriannuelle, prévoyant un plafonnement des dépenses globales, était adopté. En outre, le gouvernement devrait redoubler d'efforts pour accroître l'efficacité du secteur public, y compris en envisageant de réduire les effectifs des administrations publiques en échange de meilleures rémunérations. Par ailleurs, les autorités pourraient en fait réaliser des économies substantielles en menant enfin à son terme la dernière phase de la réforme de la sécurité sociale, en particulier l'élimination de la plupart des dispositifs de préretraite. Le projet récemment annoncé de réduire la liste des professions pouvant prétendre à une retraite anticipée constitue un pas dans cette direction.

Une réforme plus complète devrait aussi se traduire par l'intégration du système de retraite des agriculteurs au régime général. Cependant, l'expérience prouve qu'il ne faut pas procéder à des réformes d'ampleur dans ce domaine sensible dans le but de réaliser des économies budgétaires à court terme, et que ces réformes doivent au contraire être motivées par des considérations d'efficacité et d'équité. Elles peuvent même se révéler coûteuses à court terme, si par exemple une compensation est accordée sous une forme ou sous une autre aux groupes qui seront le plus désavantagés. En revanche, elles peuvent présenter des avantages considérables à long terme sous la forme d'économies au titre des transferts sociaux, mais aussi d'augmentations des recettes fiscales. Il ne faut donc pas différer ces réformes, même si elles accentuent les pressions à court terme sur le budget. En fait, toutes les mesures propres à stimuler l'emploi, y compris des mesures fiscales bien conçues, faciliteront la tâche des autorités budgétaires, à moyen terme du moins. ■

Comment accroître les incitatifs au travail et l'efficacité économique ?

Le coin fiscal sur les revenus du travail reste supérieur à la moyenne de l'OCDE, malgré des réductions récentes, ce qui contribue à la faiblesse des taux d'emploi dans le secteur formel, surtout parmi les travailleurs peu qualifiés. Cette situation s'explique dans une large mesure par le niveau élevé des cotisations sociales qui servent à financer les régimes de retraite publics de base, lesquels, joints aux autres dispositifs de soutien des revenus (comme la préretraite et les prestations d'invalidité), se traduisent par un âge effectif de départ en retraite peu élevé. L'impôt sur le revenu des personnes physiques n'est pas particulièrement lourd, la grande majorité des contribuables se situant dans la tranche de revenus imposables au taux de 19 %. Dans ces conditions, la réforme fiscale devrait s'inscrire dans une stratégie à long terme, afin de réduire la part des impôts sur les revenus du travail au profit de celle d'impôts visant d'autres bases d'imposition comme la propriété et les externalités environnementales. Une réduction de la pression fiscale totale serait certes souhaitable du point de vue de l'efficacité à long terme, mais il ne faudrait pas l'envisager avant que la viabilité des finances publiques ne soit clairement assurée. En tout état de cause, il faudrait adopter une approche prudente pour estimer les gains endogènes sur le plan des recettes attribuables à des réformes fiscales dopant la croissance.

Les taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) seront abaissés en 2009 pour la plupart des contribuables, dans le contexte d'une simplification de la structure des impôts. Le nombre de tranches sera réduit, avec seulement deux taux, respectivement de 18 et 32 %. Une fois cette réforme appliquée, la Pologne aura l'un des taux marginaux maximum d'imposition les plus faibles de la zone OCDE, à la fois en termes nominaux et en termes effectifs. Néanmoins, les autorités envisagent la possibilité d'aller plus loin en adoptant un impôt uniforme – dont le taux serait identique à celui de l'impôt sur les sociétés (mais ne permettrait peut-être pas d'obtenir des recettes suffisantes pour faire face aux besoins). Un impôt uniforme présenterait l'avantage de décourager l'évasion fiscale et d'encourager l'entrepreneuriat, mais serait moins redistributif que l'impôt progressif actuel. Étant donné que les revenus du capital et les revenus du travail sont imposés à des taux différents – caractéristique d'un système semi-dual d'imposition des revenus – il est compréhensible, en principe du moins, que les autorités veuillent harmoniser le taux marginal maximum avec le taux de 19 % applicable au revenu des entreprises pour éviter de créer des incitations fiscales en faveur de la création de sociétés. Cependant, l'écart entre les deux taux ne semble pas suffisant pour que la question soit vraiment préoccupante.

En tout état de cause, étant donné que l'objectif essentiel est de doper l'emploi, notamment parmi les travailleurs peu qualifiés, la réduction du coin fiscal pour améliorer les incitations au travail, revêt un rang de priorité plus élevé.

Pour que les réductions du coin fiscal aient une efficacité économique optimale, elles doivent être à la fois substantielles, ciblées sur les plus bas salaires et axées sur les cotisations de sécurité sociale. Plus précisément, elles devraient être maximales au niveau du salaire minimum et diminuer progressivement pour devenir nulles aux alentours de 70 % du salaire moyen (correspondant à 1.75 fois le salaire minimum). Toutes les composantes des cotisations sociales pourraient faire l'objet de réductions, sauf les pensions de vieillesse, afin de préserver la neutralité actuarielle de ce régime. Des réductions ciblées permettraient aussi de renforcer la progressivité du système d'imposition, très faible actuellement. Pour stimuler l'emploi, les pouvoirs publics pourraient aussi envisager d'instituer un crédit d'impôt sur les revenus du travail. Cela favoriserait la réinsertion des groupes marginaux. Cependant, pour avoir le maximum d'efficacité, une telle mesure devrait s'inscrire dans le contexte d'une stratégie plus générale de retour à l'emploi, accordant davantage d'importance à l'efficacité des services publics de l'emploi.

Toute nouvelle réforme de l'IRPP devrait en revanche tendre à élargir la base d'imposition en éliminant un certain nombre d'abattements. A cet égard, la déduction des abonnements à l'Internet ne se justifie guère et pourrait donc être l'un des premiers abattements à supprimer. De même, la réduction d'impôt pour enfant à charge récemment instituée devrait être reconsidérée. En principe, il serait également judicieux d'élargir la base d'imposition en mettant un terme à l'exemption d'IRPP dont bénéficient les revenus agricoles. Cependant, il sera peut-être politiquement difficile de réformer ou, mieux encore, de supprimer le régime de retraite spécial des agriculteurs et d'assujettir leurs revenus à l'impôt en même temps. Dans ce cas, le plus urgent sera de réformer le régime de retraite.

Même si la réforme du système de sécurité sociale devait permettre une certaine réduction du coin fiscal, comme cela est recommandé, elle ne suffira sans doute pas à la financer entièrement, si bien qu'il faudra probablement rechercher d'autres sources de recettes fiscales. Bien que les taux nominaux et effectifs de l'impôt sur les sociétés soient parmi les plus faibles de la zone OCDE, ils sont comparables à ceux que l'on observe dans d'autres pays d'Europe centrale et orientale, y compris ceux qui sont récemment entrés dans l'Union européenne. Compte tenu de la forte mobilité du capital, il ne serait pas judicieux de relever les taux de cet impôt pour financer la réduction de la fiscalité du travail. D'un autre côté, de nouvelles réductions de l'impôt sur les sociétés pourraient être envisagées dans le contexte d'un élargissement des bases d'imposition, qui permettrait de maintenir le taux moyen à un niveau à peu près inchangé ex ante. Les impôts sur la consommation sont une autre source potentielle de recettes, mais le taux principal de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et les droits d'accise sont relativement élevés, ce qui limite les possibilités d'augmentation des recettes tirées de ces taxes. La réforme de la TVA devrait viser à en simplifier l'application, de manière à réduire les coûts que celle-ci fait peser sur les entreprises. Plus généralement, il faudrait clarifier le code des impôts afin que ses dispositions n'aient plus à être interprétées au niveau local et que les entreprises soient moins vulnérables à des décisions arbitraires (et souvent contradictoires) des deux principaux organismes d'inspection fiscale. La fusion de ceux-ci permettrait d'éliminer la duplication des contrôles et de réaliser de précieuses économies.

L'une des principales sources potentielles de recettes supplémentaires est l'impôt sur les biens immobiliers, qui est faible par comparaison avec les autres pays de l'OCDE. Il s'agit là de l'une des bases d'imposition qui engendrent le moins de distorsions sur le plan de l'efficacité économique. La Pologne est l'un des rares pays de l'OCDE à ne pas appliquer un plein impôt *ad valorem* (ou cadastral) aux biens immobiliers, bien que les obstacles techniques à sa mise en place aient pratiquement tous été éliminés. L'adoption d'un impôt de ce type permettrait aux communes d'accroître leurs recettes fiscales, et donc à l'administration centrale de réduire ses dotations aux collectivités territoriales. Les collectivités locales pourraient aussi utiliser ces recettes supplémentaires pour supprimer les droits de timbre sur les transactions immobilières et favoriser ainsi la mobilité des travailleurs. Pour faciliter la mise en place d'un impôt *ad valorem* sur les biens immobiliers, il faudrait initialement fixer son taux à un niveau peu élevé et l'accompagner de mesures permettant aux ménages à faibles revenus mais propriétaires d'un bien immobilier de valeur de l'acquitter sans avoir à se défaire de leur bien. ■

Comment stimuler l'offre de logements à prix abordable dans les principales villes ?

Un impôt *ad valorem* présenterait en outre l'avantage considérable d'inciter davantage les communes à établir des plans d'occupation des sols, compte tenu des recettes supplémentaires que leur apporteraient de nouveaux projets immobiliers. En limitant la surface de terrains directement utilisables, l'absence de plans d'occupation des sols contribue depuis longtemps à la pénurie de logements, outre qu'elle constitue une source potentielle de corruption. Il faudrait en tout cas rendre la publication de ces plans obligatoire. A court terme, cependant, la principale contrainte qui pèse sur l'offre de logements est la hausse des coûts de construction due à la pénurie de main-d'œuvre dans cette branche d'activité. Pour y remédier, les autorités devraient renforcer leurs programmes de formation professionnelle de manière à permettre l'embauche d'un plus grand nombre de chômeurs et d'inactifs par des entreprises de construction. Cela étant, des mesures de ce type ne portent pas leurs fruits immédiatement ; entre-temps, les autorités devraient ouvrir plus largement le marché du travail à tous les travailleurs étrangers, et non pas seulement à ceux des pays voisins d'Europe orientale, comme elles l'ont fait récemment.

Comme beaucoup de pays de l'OCDE, la Pologne a aussi pris un certain nombre d'initiatives pour faciliter l'accès à la propriété. Globalement, ces mesures n'ont que partiellement permis de réduire la pénurie de logements. L'une d'entre elles, à savoir la déductibilité des intérêts versés sur les emprunts hypothécaires, a été supprimée pour les nouveaux emprunts contractés à partir de 2007. C'est là une décision judicieuse, étant donné qu'en l'absence d'imposition des loyers imputés ou des gains en capital, rien ne justifiait la déductibilité des intérêts versés. Cependant, une autre forme de bonification des emprunts a été mise en place en 2006 : la moitié des intérêts des emprunts hypothécaires est prise en charge par l'État pendant les huit premières années. Ce dispositif est à juste titre ciblé sur les ménages à faibles revenus, mais ses modalités d'application sont si rigides qu'elles excluent des bénéficiaires potentiels dans les grandes villes – en raison des prix élevés de l'immobilier – au profit d'accédants plus aisés vivant dans des zones rurales. Il pourrait certes être rendu plus équitable moyennant quelques ajustements, mais son coût risquerait alors d'être nettement plus élevé. Par conséquent, étant donné son utilité limitée, il y aurait lieu de reconsidérer ce dispositif. Il serait préférable de supprimer les droits de timbre sur les acquisitions

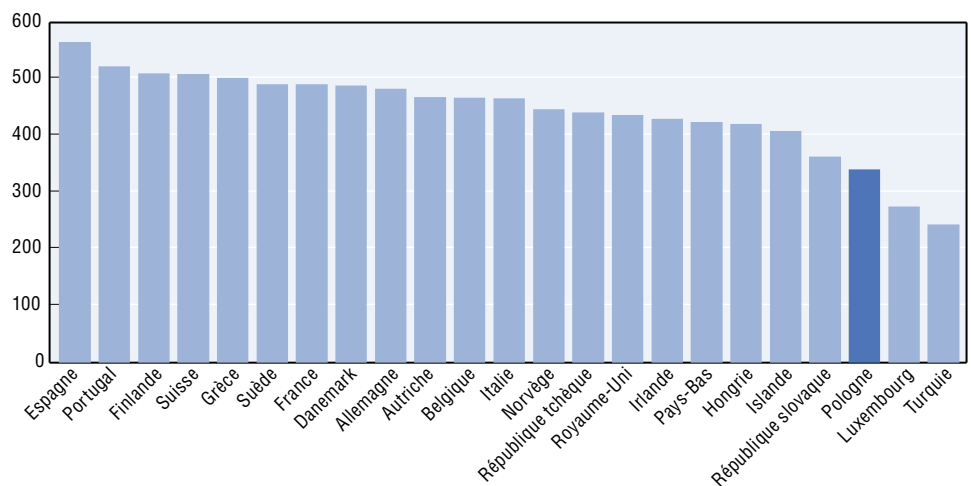
de logements et de favoriser le développement du marché du crédit hypothécaire en offrant davantage de possibilités de financement aux établissements de crédit immobilier, en les autorisant à recourir à un plus large éventail d'instruments financiers de long terme, moyennant une supervision appropriée. Par ailleurs, la création de comptes de garantie bloqués permettrait de mieux protéger l'apport personnel de l'acheteur en cas de faillite du promoteur.

Plus généralement, la politique du logement ne devrait pas trop favoriser l'accession à la propriété, en particulier dans la mesure où les coûts de transaction font obstacle à la mobilité des travailleurs. A cet égard, plusieurs obstacles réglementaires nuisent au développement d'un marché locatif dynamique en Pologne, ce qui a des effets défavorables sur la mobilité de la main-d'œuvre. Par exemple, la combinaison d'un encadrement des hausses de loyer et de modalités d'expulsion permettant aux locataires qui ne paient pas leur loyer de rester dans les lieux rend relativement peu intéressants les investissements locatifs et contribue sans doute à la prévalence d'arrangements informels entre propriétaires et locataires. Il en résulte une offre insuffisante de nouveaux logements locatifs, un manque de modernisation du parc existant et, en cas d'arrangement informel, une quasi absence de protection pour les locataires. En outre, étant donné que les loyers ne peuvent en général être intégralement alignés sur les conditions du marché qu'au départ des locataires, l'encadrement a tendance à réduire la rotation, les locataires préférant conserver un logement dont le loyer devient inférieur à ceux du marché. Dans ces conditions, la meilleure solution serait d'œuvrer en faveur d'un nouvel assouplissement de l'encadrement des loyers tout en envisageant d'instituer des allocations sous conditions de ressources destinées à aider les ménages à bas revenus à amortir l'impact d'augmentations de loyer éventuellement massives. En outre, bien qu'il soit nécessaire d'assurer une protection adéquate des locataires contre les abus de la part de propriétaires peu scrupuleux, les locataires qui ne paient pas leur loyer devraient pouvoir être expulsés. ■

Graphique 2.

LA DENSITÉ DU PARC DE LOGEMENTS EST L'UNE DES PLUS FAIBLES DE LA ZONE OCDE

2006 ou dernière année disponible, unités pour 1 000 habitants



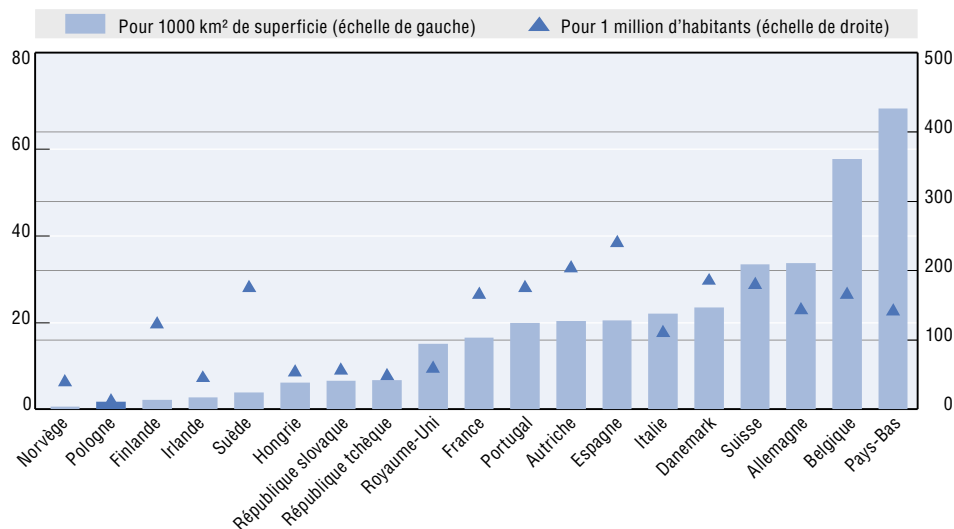
Source : Fédération hypothécaire européenne (2007), Hypostat 2006.

Comment améliorer rapidement les infrastructures de transports ?

Au cours des années à venir, la Pologne va mettre en œuvre un vaste programme de construction et de rénovation des infrastructures de transport, financé au moyen d'importants crédits de l'UE et sur fonds publics. Cependant, les fonds de l'UE doivent être utilisés dans un certain délai, et la date d'achèvement de nombreux projets a dû être avancée du fait de l'organisation des championnats européens de football en 2012. Par conséquent, quels que soient les obstacles – pénuries de main-d'œuvre, par exemple – ils devraient être surmontés rapidement. Il serait par ailleurs utile de veiller à empêcher toutes ententes éventuelles entre fournisseurs de matériaux de construction et de faire en sorte que les procédures d'appel d'offres soient aussi concurrentielles que possible. Plus généralement, le cadre juridique doit être rationalisé dans de nombreux domaines, comme les marchés publics (compte tenu en particulier de la facilité avec laquelle de multiples procédures de recours peuvent être lancées), la délivrance des permis de construire, les études d'impact sur l'environnement et les recherches archéologiques. De même, l'adoption d'une stratégie de couverture du risque de change euro/zloty permettrait de sauvegarder les financements disponibles pour les projets. Enfin, il faudrait renforcer la coordination entre divers ministères et organismes d'exécution pour l'affectation des fonds provenant de l'UE. L'adoption de systèmes de budgétisation pluriannuels serait utile à cet égard, mais aussi pour faire face aux besoins budgétaires qu'implique le cofinancement.

L'amélioration des infrastructures de transport doit être guidée par des considérations d'efficacité. C'est la raison pour laquelle il est indispensable de concevoir et de présenter une stratégie d'ensemble fondée sur des analyses coûts-avantages détaillées et axée sur les perspectives à long terme et les relations entre les différents modes de transport. Il convient de souligner qu'avec l'élévation prévisible des niveaux de revenu, plusieurs régions polonaises ne pourront sans doute plus prétendre à des subventions européennes après 2015. Les autorités devraient donc déjà s'employer à rechercher une plus grande participation financière du secteur privé à la construction, à l'entretien et à l'exploitation des

Graphique 3.
UN RÉSEAU AUTOROUTIER ASSEZ CLAIRSÉ
En kilomètres, 2004 ou dernière année disponible



Source : Commission européenne (2007), *Panorama des transports*, et base de données de New Chronos.

infrastructures, d'autant que l'option consistant à associer financement privé et fonds européens n'a pas encore été explorée. Le recours à des partenariats public-privé (PPP) peut dans certains cas se révéler plus rentable et doit donc être envisagé au même titre que les marchés publics. Il conviendrait par conséquent de simplifier la législation dans ce domaine. La création d'une entité publique centrale chargée de la supervision et du contrôle de qualité des analyses coûts-bénéfices pourrait favoriser un plus large recours aux PPP. En outre, elle pourrait contribuer à améliorer le climat des affaires.

La réglementation des marchés et les structures de propriété devraient favoriser une concurrence équitable entre les différents modes de transport et à l'intérieur de ceux-ci. L'installation de péages sur l'ensemble du réseau autoroutier et l'institution de redevances pour les voitures particulières empruntant les voies rapides permettraient de rééquilibrer les parts respectives des différents modes de transport, où la route occupe actuellement une place prédominante, avec toutes les retombées que cela aurait sur le plan de l'environnement et de l'urbanisme. Conformément aux directives européennes, les réformes du secteur ferroviaire doivent se traduire par une nette séparation de l'infrastructure et de l'exploitation au sein du conglomérat public (PKP), ce qui devrait améliorer l'accès des tiers au réseau. Cette nouvelle structure, jointe à un renforcement des pouvoirs de l'autorité de régulation, permettrait une tarification plus transparente de l'accès. Pour les services ferroviaires régionaux, une généralisation des mécanismes de concurrence dans les appels d'offre et la création d'autorités de régulation indépendantes ouvriraient la voie à des gains d'efficacité. Enfin, le transport aérien aurait tout à gagner d'une restructuration de l'entreprise publique d'exploitation des aéroports polonais et d'une nouvelle réduction du pouvoir de marché régional des aéroports grâce à l'adoption d'une formule préétablie pour le plafonnement des redevances de décollage et d'atterrissage. ■

Pour plus d'informations

Pour de plus amples informations à propos de cette Synthèse, veuillez contacter :
Alain de Serres, tél. +33 1 45 24 88 33, courriel : alain.deserres@oecd.org
ou Rafal Kierzenkowski, tél. +33 1 45 24 90 62,
courriel : rafal.kierzenkowski@oecd.org.

Références



Études économiques : Les *Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : www.oecd.org/librairie.

Pour plus d'informations : De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : www.oecd.org/eco.

Perspectives économiques n° 83, juin 2008. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/Economic_Outlook.

Réformes économiques : Objectif croissance – Édition 2008. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/croissance/objectifcroissance2008.

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
www.oecd.org/librairie

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : www.SourceOCDE.org

Où nous contacter ?

SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail : berlin.centre@oecd.org
Internet : www.oecd.org/berlin

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de Washington
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail : washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tél. : (00 52 55) 9138 6233
Fax : (00 52 55) 5280 0480
E-mail : mexico.contact@oecd.org
Internet : www.oecd.org/centrodemexico

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.